

Epreuves de crédibilité du « citoyen-expert » dans le processus décisionnel. « Il peut », « il sait », « il argumente »

Céline Parotte*, Grégory Piet**, Nicolas Rossignol***

Introduction

Si les mécanismes de démocratie participative sont de plus en plus souvent convoqués au cœur de nos systèmes de démocratie représentative (Sintomer, Blondiaux, 2002), devons-nous considérer *de facto* que le citoyen a une influence dans le processus décisionnel ? La participation est-elle le moyen de rendre légitime le rôle et le poids du citoyen dans le processus décisionnel ou *a contrario* est-elle un moyen supplémentaire pour l'autorité publique de renforcer la légitimité de son action, indépendamment des attentes du citoyen ? Si ce dernier n'était pas légitime, pourrait-il être crédible ?

Sur base d'une analyse comparative de cinq conflits d'implantation, nous établirons que, d'une part, l'impératif délibératif (Sintomer, Blondiaux, 2002) est traversé par une logique d'action symbolique envers le citoyen (autrement dit, légitimer le processus par sa présence) et une logique d'intérêts des acteurs, en particulier, l'autorité publique. Confronter à cette double logique, nous proposerons de mettre en exergue les différentes formes d'appropriation de la participation par le citoyen. D'autre part, nous montrerons que la participation du citoyen – formelle (prévue par le processus) ou informelle (débordement du processus) – est assujettie aux intérêts de l'autorité à qui revient la décision.

Il nous intéresse dès lors, en procédant d'une démarche inductive (Glaser, Strauss, 2010), de comprendre (1) quelle place le processus décisionnel accorde au citoyen ordinaire, (2) quel poids ces citoyens « experts d'usage » prennent lorsqu'ils décident de s'insérer dans le processus et (3) quelles conditions sont nécessaires à sa « crédibilité » dans le processus.

Afin d'y répondre, deux recherches menées entre 2010 et 2011 sont mobilisées. La première concerne le projet de construction d'une mosquée dans le quartier de Glain à Liège (Belgique) (Piet, Brunet, 2011) tandis que la seconde, commanditée par la société Electrabel, s'intéresse au processus décisionnel et à la participation citoyenne dans le cadre de quatre projets éoliens en Wallonie (Fallon et al., 2011).

Cette contribution s'articule en trois temps. Il convient d'abord de fixer le cadre légal permettant la participation du citoyen dit « ordinaire » afin de le confronter, par la suite, aux formes de réappropriation identifiées. Trois caractéristiques de l'action des citoyens sur le processus seront ensuite développées : leur capacité à connaître (« il sait »), leur capacité à agir (« il peut ») et leur capacité à argumenter (« il argumente »). Enfin, l'importance du contexte des dossiers est, selon notre analyse, un élément essentiel pour comprendre l'influence que pourrait avoir le citoyen dans le processus.

Participation et processus décisionnels

Selon Yves Sintomer et Loïc Blondiaux, un impératif délibératif s'impose dans nos sociétés ces dernières années : un « changement idéologique accompagne les transformations actuelles des pratiques de décisions dans les démocraties contemporaines. [Celui-ci] passe par la valorisation [...] de certains thèmes : la discussion, le débat, la concertation, la consultation, la participation » (Sintomer, Blondiaux, 2002, p. 17).

Ces auteurs introduisent également le sujet de la multiplication des détours délibératifs en France en prenant divers exemples relevant de l'aménagement du territoire et de l'environnement ; domaines dans lesquels les enquêtes publiques et autres commissions consultatives imposent suivant un véritable « principe de participation ». S'il ne faut pas confondre les cas belges et français, il est toutefois intéressant de voir comment se comportent et participent ces citoyens lorsqu'ils sont consultés sur des questions d'aménagement du territoire.

En Région wallonne, tout projet menant à la mise en place d'un parc éolien ou à la construction d'une mosquée requiert l'obtention d'un permis (permis unique pour les cas éoliens et permis d'urbanisme pour la mosquée). Il est dès lors important d'en avoir une vision schématique afin de mettre en évidence les espaces de participation formels.

Tout projet éolien en Région wallonne débute par une réunion d'information préalable (RIP) et une étude d'incidences sur l'environnement (EIE) du lieu d'implantation du projet. Une demande de permis est ensuite introduite auprès de la ou des communes concernées chargées de la transmettre aux fonctionnaires technique et délégué de la Région wallonne. Une enquête publique (EP) est obligatoire et diverses instances sont chargées de rendre un avis consultatif. Sur base de ces avis, de l'étude d'incidences et l'enquête publique, l'autorité publique rend une décision finale motivée d'octroi ou de refus du permis unique. Cette décision reste toutefois susceptible de recours devant le Ministre wallon de l'Aménagement du territoire et, par la suite, devant le Conseil d'État qui juge de la légalité de la procédure.

Pour le permis d'urbanisme d'une mosquée, la procédure commence par l'introduction de la demande de permis auprès de la commune et se poursuit avec la mise en place d'une enquête publique (parfois suivie d'une réunion de concertation). Pour ce type de permis, le collège des Bourgmestre et Échevins statue sur la demande. Le recours d'une tierce partie est également possible devant le Conseil d'État.

Le citoyen a donc l'opportunité de s'exprimer à deux ou trois reprises durant le processus décisionnel, selon les procédures : avant l'introduction de la demande de permis (lors de la réunion d'information publique préalable — absente dans le cas du projet de construction de mosquée —, après l'introduction de la demande de permis, lors de l'enquête publique ou lors de l'introduction d'un recours contre les décisions rendues.

Lors de la réunion d'information publique préalable, le citoyen peut s'exprimer oralement et par écrit pendant quinze jours après son déroulement (art.R53, 1°, code de l'environnement). Lors de l'enquête publique, au terme de l'étude d'incidences, le citoyen peut consulter le dossier auprès de sa commune et s'exprimer uniquement par écrit, durant une période 30 jours. Légalement, l'enquête publique est la dernière possibilité pour le citoyen d'émettre un avis sur le contenu du projet détaillé dans l'étude d'incidences. Le citoyen peut s'exprimer oralement à la clôture de l'enquête lors d'une réunion présidée par le conseiller en environnement, un membre du collège communal ou un agent communal désigné à cet effet (art.D29-19). Enfin, le citoyen a encore la possibilité du recours devant le Conseil d'Etat.

Dans le cas du permis d'urbanisme pour une mosquée, l'enquête publique diffère quelque peu. Elle est réduite à quinze jours (art.332, Code Wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Energie, CWATUPE) et ne porte que sur les aspects urbanistiques du projet. Un représentant de la commune reste à disposition des riverains pour répondre à toute question (art.338, CWATUPE). Le citoyen peut s'exprimer oralement lors de la séance de clôture de l'enquête publique (art.340, CWATUPE) et conserve enfin le droit de contester la décision rendue, en introduisant un recours devant le Conseil d'État.

Participation citoyenne en action : réappropriation de la procédure

Des possibilités de participation sont donc prévues dans les procédures étudiées. Néanmoins, prendre au sérieux cet impératif délibératif implique de le faire « sans penser *a priori* que les mises à l'épreuve correspondent nécessairement aux discours proclamés » ou à l'objectif formel des procédures mises en œuvre (Sintomer, Blondiaux, 2002, p. 35). Voyons à présent de quelle manière ces niches de participation se traduisent sur nos terrains.

Les quatre cas d'implantation d'éoliennes ont tous connu des oppositions citoyennes bien que la majorité des citoyens interrogés, opposants y compris, se déclare en faveur de cette énergie. Les griefs émis à l'encontre des espaces libérés pour eux dans la procédure formelle sont unanimes : il n'existe pas de moments durant lesquels le citoyen est véritablement entendu. La réunion d'information préalable et l'étude d'incidences sont des moments formels où la transmission de l'information est unilatérale et où la capacité d'action formelle des citoyens se voit limitée. Ils se réapproprient dès lors régulièrement la procédure et leur participation la déborde. Bien que les modes de réappropriations par les acteurs soient souvent différents, elles sont presque systématiques et traduisent toujours la volonté du citoyen d'être pris au sérieux et d'influencer le processus décisionnel.

Cette capacité d'action peut s'exprimer par la mise en place de mouvements citoyens. Ayant chacun leur propre logique de fonctionnement, ils interviennent à des moments différents dans la procédure et se mettent en place tantôt rapidement (dès le lendemain de la réunion d'information préalable), tantôt en réaction à l'état d'avancement du projet (après l'enquête publique).

Dans le premier cas d'étude éolien, le mouvement citoyen porté par une porte-parole charismatique s'est très vite organisé de manière à développer une expertise sur la procédure et l'implantation de l'objet pour agir lors de moments formellement prévus pour eux et en dehors de ceux-ci. Proactifs dès la clôture de la réunion d'information préalable, après la présentation des résultats de l'étude d'incidences du bureau d'étude indépendant, ses membres en étudient les résultats, réalisent leur propre étude et la mettent à disposition du public et des décideurs. Très organisés, ces citoyens font valoir leurs droits auprès de la commune, assurent une communication permanente avec les riverains des localités et des instances d'avis communales pour faire entendre leur voix. Ce premier cas révèle un mouvement citoyen qui maîtrise la procédure légale et qui agit en dehors et en parallèle à celle-ci de manière rapide et structurée. Menant leurs actions jusqu'au Conseil d'État à deux reprises, leurs desideratas sont pris en compte : le permis est annulé par deux fois. Quant à la visibilité du mouvement, elle est importante et permanente puisque tous les acteurs de la procédure l'identifient facilement et le référencent comme source d'information.

Le second cas d'étude compte trois mouvements citoyens actifs et très différents, mobilisant autant des canaux d'expression formels qu'informels. Le premier mouvement citoyen se compose d'habitants proches du lieu d'implantation du parc éolien. Dès les prémices du projet, ce groupe signe une pétition visant à faire reculer une des éoliennes, jugée trop proche des habitations. La pétition atteint son but. Le deuxième mouvement est plus structuré. Son action repose sur des arguments provocateurs relayés par ses membres tant lors des moments formels de participation que lors d'actions spontanées à l'initiative du mouvement. Son manque de crédibilité est toutefois souligné par nombre d'acteurs, notamment le troisième mouvement citoyen. Ce dernier est très structuré et organisé. Son porte-parole, ingénieur agronome, dispose d'un large réseau et siège à la Commission locale de l'aménagement du territoire (CCATM). Ce

groupe pointe les manquements de l'EIE dans un rapport influent, très élaboré et crédible selon des autorités communales.

À contre-courant, le troisième cas d'étude illustre un élément très intéressant sur l'action du citoyen hors de la procédure. Ici, l'action informelle du citoyen est liée à son manque de maîtrise de la procédure, ne sachant pas quand y intervenir. À l'exception d'une pétition déplorant la mauvaise transmission des informations, peu de lettres ont été réceptionnées par les communes concernées durant la procédure d'enquête publique et la réunion d'information. C'est la prise de position des instances d'avis et la prise de conscience que le projet risque d'aboutir qui pousse ce mouvement à se constituer après la clôture de l'enquête publique. Contrairement aux deux premiers cas, la mobilisation des acteurs est difficile et la constitution de la liste de citoyens intéressés se fait exclusivement par la récolte de courriels. Ne sachant comment procéder, la porte-parole du mouvement contacte un groupement d'opposants actifs en Région wallonne et, suite à leurs conseils, elle convainc les citoyens d'envoyer leurs réclamations manuscrites, de manière strictement individuelle, directement à l'instance décisionnelle. Cette action témoigne ici d'une méconnaissance de la procédure légale. La visibilité du mouvement est difficile à déterminer tant le groupe est éphémère. L'instance décisionnelle en a connaissance mais peu de citoyens sont capables de l'identifier.

Le dernier cas d'étude relatif aux parcs éoliens se caractérise par un niveau faible de contestations. La plupart des habitants de la commune sont indifférents au projet, implanté loin de la plupart des habitations. Seul un petit mouvement citoyen est actif et s'y oppose. Dès le début, la mobilisation des citoyens est difficile. De plus, contrairement aux cas précédents, les citoyens utilisent presque exclusivement les moyens formels prévus par la procédure, à l'exception d'une journée de porte à porte destinée à informer les citoyens des « conséquences négatives » du projet. Initialement, le porte-parole du mouvement maîtrise mal la procédure mais, par apprentissage, il aiguisé ses connaissances. Ce petit groupe d'opposants n'a toutefois eu aucun impact sur le résultat du processus décisionnel.

Retraçons à présent le cas d'implantation de la mosquée de Glain à Liège (Piet, Brunet, 2011). Le conflit d'implantation se développe en juillet 2008 et s'essouffle au printemps 2011. Le conflit naît lors la prise de connaissance par les habitants du quartier de Glain d'un avis d'urbanisme concernant une mosquée et un centre culturel turc placé sur un terrain appartenant à la Fondation religieuse islamique turque de Belgique. Ce projet est porté par la communauté turque (ASBL Kanuni Sultan Suleyman Camii) qui souhaite depuis le début des années 2000 disposer de sa mosquée et de son centre culturel. La mobilisation s'organise très tôt dans le processus autour du comité de quartier et de sa présidente qui relayent l'information dans les médias dès juillet 2008. L'étude d'incidences révèle 27 réclamations pointant le gigantisme du projet, des problèmes de mobilité dans le quartier (place de parking, insécurité routière), les nuisances sonores, etc. L'autorité publique consulte, en septembre 2008, l'avis de la CCATM qui se prononce en sa défaveur. La ville décide de le suivre et demande à l'ASBL de revoir sa copie. À l'automne 2008, après la « surprise » du rejet du précédent projet, l'ASBL se tourne vers un membre de sa communauté pour repenser le projet. Les choses changent radicalement sous son influence, selon l'ensemble des acteurs. À l'été 2010, le nouveau projet par apprentissage (Piet, Brunet, 2011) est présenté à un cercle restreint d'acteurs reprenant les membres de la commission, la ville et la présidente du comité de quartier. Après quelques amendements, le dossier est approuvé par le Conseil communal en novembre 2010, à l'unanimité moins deux voix contre.

Participer n'est pas influencer. Qui est ce citoyen « expert d'usage » et quelles sont les limites de son statut ?

Si le citoyen peut influencer le processus, son poids semble toutefois conditionné au contexte et au profil des citoyens. En effet, tous ne deviennent pas « expert d'usage » eu égard à leurs ressources (« il peut »), à leurs connaissances des dossiers ou des processus décisionnels (« il sait ») et à leur capacité d'argumenter dans une arène publique déterminée (« il argumente »).

Marc Hufty ([en ligne]) montre notamment que les acteurs sont dépendants de leurs propres ressources et de la manière dont ils réussissent à les mobiliser dans le processus. Il propose de classer les acteurs en trois catégories au regard de leurs ressources et de leur pouvoir au niveau de la mise en œuvre et de la prise de décision. Ce faisant, les « acteurs stratégiques » sont les mieux à même d'influencer, de perturber ou d'empêcher les processus institutionnels. À leurs côtés, se situent les « acteurs pertinents » qui disposent des mêmes ressources mais ne les mobilisent pas pour influencer sur la mise en œuvre et sur les « acteurs secondaires ». Quant à ces derniers, ils n'ont ni la capacité ni les ressources nécessaires pour participer à ce rapport de forces (Baron, 2003).

L'intégration des citoyens, même si elle est obligatoire dans le processus décisionnel, est un argument souvent mobilisé par l'autorité publique pour légitimer la décision (Piet, Brunet, 2011 ; Fallon et al., 2011). Il s'agit de faire valoir de « bonnes pratiques », une « bonne gouvernance » qui demande une implication de plus en plus grande de nouveaux acteurs dans les processus décisionnels afin d'en légitimer les décisions (Paye, 2005 ; Hermet, 2005), et ce, tant que ces « bonnes pratiques » ne sont pas remises en cause par les citoyens (Chateauraynaud, 2013). En effet, la présence de ces nouveaux acteurs dans le processus décisionnel se voit cependant critiquée lorsque l'argumentation développée par les promoteurs est remise en cause par le citoyen. Ce dernier serait, à ce titre, légitime tant qu'il ne remet pas en question les projets d'implantation jugés fiables, fonctionnels, sûrs et légaux. En dépit de projets jugés comme « bons » par leurs concepteurs ou l'autorité publique, ceux-ci rencontrent parfois l'hostilité des citoyens habitant à proximité de la zone d'implantation.

Nous voyons également que l'intégration du citoyen dans le processus de préparation ou de consolidation d'un projet ne se fait pas toujours *de facto*. Son influence, même relative, se juge bien souvent par apprentissage après le premier refus d'un précédent projet suite à l'intervention ou la sanction des citoyens. Afin d'éviter une sanction (post-projet), le porte-parole du mouvement citoyen peut se voir intégré dans le projet (in-projet). Sa crédibilité est, dans ce cas, induite par le processus décisionnel et la consultation publique rendue obligatoire.

Nous constatons donc à la fois une dynamique de légitimation des processus décisionnels par la participation et une forme d'assurance, de garantie, quant à l'aboutissement d'un projet. Le citoyen se voit intégrer dans le processus pour, d'une part, en consolider la décision et, d'autre part, en réduire les risques d'échec.

La maîtrise du contexte par les citoyens

Mais le projet ne se limite pas aux seules frontières de son contenu. Le contexte revêt une importance première donnant aux citoyens les prises nécessaires à l'inscription de leurs actions, stratégies, connaissances et argumentaires.

Pour ce qui concerne le projet de construction d'une mosquée à Liège, tout d'abord, quatre éléments de contexte ont traversé la polémique. D'abord, la peur de l'islam y est soulevée tout comme le patrimoine « occidental » de nos villes. Un « racisme ambiant » est aujourd'hui

identifié en Europe que ce soit sur la perception de l'immigré ou de l'islamophobie (Agence européenne des droits fondamentaux, 2009 ; Saroglou et al., 2009 ; Hajjat, Mahommed, 2011). Ensuite, les contextes européens et belges confrontés à la présence de l'islam européen sont également pris en considération puisqu'ils induisent diverses polémiques : le voile à l'école en Belgique (Piet, 2012), en France, en Espagne, par exemple, ou l'empreinte architecturale des mosquées et des minarets en Suisse en novembre 2009 qui ont eu d'importantes répercussions en Belgique. De plus, la considération d'un projet de construction d'une mosquée maghrébine dans le même quartier a également influé sur le contenu du conflit faisant craindre aux habitants une ghéttoisation de leur quartier. Enfin, l'intérêt de la ville de Liège n'est pas à négliger étant donné qu'elle souhaite la construction d'une mosquée dans ce quartier, et ce, pour trois raisons essentielles. La première, il s'agit d'un vieux quartier relativement pauvre, fait de vieilles maisons de mineurs, pour lequel un plan de revalorisation avait été envisagé, puis abandonné, faute de fonds publics. La commune voit donc dans le projet de construction de mosquée, la possibilité de rendre une « âme » au quartier. La deuxième, Liège souhaite se positionner comme une métropole ouverte à toutes communautés, en visant, cependant, à éviter tout phénomène de ghéttoisation de ses quartiers. La troisième raison, le projet de mosquée ne peut se faire à n'importe quel prix pour la ville. Il doit s'intégrer dans le quartier et ne peut être une importation de l'architecture d'Anatolie-centrale.

Une fois le contexte connu ou, à tout le moins, perçu par les citoyens, ils jaugent de leur marge de manœuvre vis-à-vis de l'autorité publique et des promoteurs du projet et peuvent argumenter en conséquence.

Concernant les parcs éoliens, ensuite. Dans notre premier cas d'étude, le projet, promu par une intercommunale travaillant en étroite collaboration avec un acteur industriel privé, s'intègre de manière plus officieuse dans un projet d'agrandissement de la zone industrielle proche du projet. Le promoteur l'expose clairement : ce projet fait l'objet d'enjeux économiques, politiques et financiers importants qui sont supra-communaux. Les communes et les riverains concernés sont perçus par ces acteurs influents comme des acteurs secondaires dans le processus. Malgré les recours fructueux à l'encontre des projets initiaux, le Ministre de l'Aménagement du Territoire continue de soutenir le projet.

Dans le deuxième projet éolien, un groupe d'opposant a réussi à faire évoluer le projet dès son origine en faisant signer largement une pétition. Le promoteur a alors accepté de modifier le positionnement d'une éolienne. L'influence s'est donc déroulée dans le cadre restreint du projet. Par contre, l'octroi du permis unique nécessaire à l'implantation du projet a été accordé sur recours par le Ministre de l'Aménagement du Territoire. Or, nos interviews révèlent que des négociations ont eu lieu entre le Bourgmestre de la commune concernée et le promoteur suite au refus du permis par l'administration. Le Bourgmestre a incité le promoteur à introduire un recours auprès du Ministre tout en leur demandant d'abandonner un projet connexe au profit du présent projet. Finalement, le permis a été octroyé par le Ministre, tout en intégrant les remarques émises par le groupe citoyen ayant fait une contre-étude du projet. Le cadre restreint de l'implantation est donc dépassé afin de prendre la mesure des jeux d'influences qui se jouent à de multiples niveaux interconnectés.

Dans le troisième projet, l'analyse montre que les acteurs influents ou susceptibles de l'être sont étroitement liés à la commune et peu enclins à supporter le projet. En effet, l'instance décisionnelle (le Fonctionnaire technique et délégué) et l'auteur de la cartographie des contraintes paysagères en Région wallonne concernant les zones d'implantation éolienne (non accessible au public) habitent la commune concernée par le projet. L'auteur de la carte, membre

de la CCATM, a exprimé à deux reprises l'inadéquation du projet au niveau paysager à l'auteur de l'étude d'incidences et aux membres de la CCATM. Les arguments mobilisés sont, en outre, ceux repris dans la décision du Fonctionnaire technique et délégué.

Enfin, dans le quatrième projet éolien, on note une situation intéressante. En effet, si le seul groupe d'opposition au projet, peu structuré et considéré comme peu crédible voit finalement le permis demandé ne pas être octroyé, son impact sur la décision prise est nul puisque que cette dernière est basée sur un avis de la Direction Nature et Forêt (DNF) de la Région wallonne considérant que les éoliennes étaient susceptibles de nuire à une espèce rare de chauves-souris nichant à cet endroit. Or, cet avis est basé sur un règlement interne à propos duquel la DNF a une position très stricte, le respectant à la lettre. Cette décision de l'administration est confirmée par le Ministre sur recours qui rappellera l'impossibilité de déroger à la règle définie par la DNF.

« *Il peut* »

En tenant compte du contexte, si les citoyens ont un impact sur la procédure, c'est « aussi » et « parce que » ils sont capables de mobiliser des ressources indispensables pour agir et défendre leurs intérêts. Cette caractéristique a trait à la capacité des mouvements citoyens à se positionner en tant qu'acteur visible de manière à ce que cette visibilité ait une répercussion sur le jeu des autres acteurs. Pour être un acteur pertinent, il doit être considéré comme tel par les autres, au moins légalement. En effet, tous les citoyens ne sont pas considérés de la même manière en fonction, notamment, de leur proximité ou leur éloignement du lieu d'implantation. La Conseillère en environnement de la commune concernée explique, par exemple, que les réclamations, les courriers type extérieurs au(x) territoire(s) concerné(s) sont listés mais ne font jamais l'objet d'un débat chez les acteurs décisionnels. Par ailleurs, la position occupée par le contestataire est déjà un élément pertinent en soi compte tenu du fait que les acteurs décisionnels distinguent clairement les associations anti-éoles des mouvements citoyens locaux.

De même, dans le cas de la mosquée, la présidente du comité de quartier siège au sein de la CCATM composée de mandataires issus, d'une part, de représentants des différents partis politiques et, d'autre part, de citoyens mandatés. Elle y a réalisé un véritable travail d'intéressement et de mobilisation des mandataires afin que la première version du projet ne puisse passer – face à des mandataires qui étaient pourtant ouverts au projet en l'état. La présidente du comité de quartier les a donc « travaillé au corps », comme elle le souligne, en insistant sur le fait qu'elle trouve le projet positif pour la ville et pour la communauté turque mais pas à n'importe quel prix.

Sachant que, dans certains cas, le réseau peut être inexistant et nécessite alors d'être construit au préalable, le « il peut » est également associé à la capacité du citoyen à créer un réseau. Il convient donc de considérer l'influence du processus sur leur création. La participation crée un nouveau réseau et de nouvelles relations qui permettent de faire avancer un projet. Ce ne sont pas tant les méthodes que le processus qu'elles enclenchent qui induit une remise en question des arguments ou des représentations du citoyen vis-à-vis du projet.

Il est également intéressant de constater que ces citoyens qui agissent en dehors de la procédure légale se la réapproprient pour exercer une forme de lobbying afin de défendre leur point de vue. Ils ont également une capacité de mobilisation forte qui va permettre par la suite de créer un réseau plus élargi sur l'ensemble du territoire de la commune. Leur publicité et leurs communications sont donc structurées, organisées et l'apprentissage de la procédure et de l'objet d'implantation controversé est rapide.

« *Il sait* »

Les « savoirs » peuvent être mis en perspective avec les « expériences » et l'expertise que les citoyens peuvent soit développer tout au long de la procédure par un processus de formation, soit disposer grâce à une expérience reconnue ou passée, soit encore par la maîtrise spécifique de leur environnement. Nous émettons comme hypothèse que lorsqu'il y a la présence d'un processus de formation ou d'anticipation de la controverse, les citoyens peuvent développer un savoir expert, en établissant un lien entre savoirs et formes de participation dans le processus décisionnel (Barthe, 1998). Dans cette perspective, le citoyen doit, d'une part, connaître son environnement de vie et, d'autre part, se « professionnaliser ».

Dans les quatre cas de projets éoliens étudiés, six groupes de citoyens se sont mobilisés pour tenter d'influencer le projet. Au départ du processus, on note généralement que les citoyens disposent d'une connaissance limitée de l'objet et de sa procédure d'implantation. L'annonce du projet provoque, par contre, chez certains citoyens une volonté d'apprentissage de la procédure qui aboutit, dans nos cas, à une connaissance effective des dossiers et du processus décisionnel. Ils savent quand participer, à qui s'adresser pour trouver des documents, à qui envoyer leurs doléances. Par cette maîtrise, ils savent également quand et comment déborder efficacement la procédure. Ces débordements sont toujours pensés de manière à faire sens par rapport à la procédure initiale.

Pour autant, si certains ont réussi à influencer le projet dans le sens désiré, d'autres n'ont eu aucun impact malgré la maîtrise de la procédure. Il apparaît généralement que les groupes ayant eu un impact, ayant réussi à intéresser les acteurs qui disposent d'un pouvoir de décision sur le projet (promoteur, commune, fonctionnaires délégué et technique, Ministre sur recours, Conseil d'Etat) se voient généralement reconnaître une certaine expertise locale relative au projet.

Le même constat est fait dans le cas du conflit d'implantation de la mosquée et l'analyse des 27 réclamations déposées à la commune lors de l'enquête d'incidences. Celles-ci portent sur les différentes nuisances sonores, visuelles, en termes de mobilité et de sécurité routière pour le quartier qu'un tel projet pourrait produire. L'identification de ces diverses nuisances démontre que les habitants connaissent parfaitement leur environnement et leur quartier, ce à quoi la ville de Liège donne du crédit lorsqu'elle marque son refus à la première version du projet. Ensuite, la professionnalisation des citoyens est soulevée par la présidente du comité de quartier qui a une maîtrise des dossiers urbains de la ville de Liège. Elle est, à ce titre, intégrée dans le processus d'apprentissage et la deuxième version du projet par l'entrepreneur, sous le conseil de l'autorité publique, qui consulte son avis dans les espaces informels créés autour du processus.

« *Il argumente* »

Défendre ses intérêts passe donc par la construction de ressources donnant au citoyen « expert d'usage » la possibilité, d'une part, d'établir ses stratégies de débordements des cadres de la procédure et, d'autre part, de mobiliser l'ensemble de sa maîtrise du dossier qui occupe le conflit d'implantation dans lequel il s'engage. Toutefois, défendre ses intérêts implique également de choisir divers arguments susceptibles de convaincre les autres acteurs du bien-fondé de son action. Partant, quel type d'arguments les citoyens mobilisent-ils pour se faire entendre et défendre leurs intérêts ?

Dans le conflit d'implantation de la mosquée, il convient de présenter la défense des intérêts des citoyens en deux temps (« projet1 » et « projet 1bis par apprentissage ») et d'insister sur le fait que, majoritairement, les arguments des citoyens n'étaient pas construits contre la construction de la mosquée, mais pour une reconsidération du projet dans son ensemble. Nous constatons

également que la prise en compte du contexte par la présidente du comité de quartier quant aux positions favorables de la CCATM et la ville de Liège vis-à-vis du projet a permis à cette citoyenne de sélectionner ses arguments.

Comme le souligne Francis Chateauraynaud (2007), l'arène publique dans laquelle s'expriment les acteurs demande un travail sur l'exposé argumentatif s'ils veulent être entendus. Autrement dit, durant le « projet 1bis par apprentissage » et les négociations avec l'entrepreneur de la controverse, la présidente du comité de quartier reconnaît opérer une sélection des arguments des habitants du quartier qu'elle représente. Elle évince volontairement les arguments contextuels portant sur l'islamophobie, par exemple, pour se concentrer exclusivement sur les arguments relatifs au style architectural de la mosquée, à sa cohérence avec l'urbanisme du quartier, aux nuisances sonores (appel à la prière) et visuelles (les minarets) et à la mobilité (place de parking, etc.). Notre analyse relève d'ailleurs une évolution dans la défense des intérêts et dans les arguments mobilisés. Si le premier projet met en avant (1) les enjeux politiques, (2) les représentations liées aux minarets et (3) la relation particulière entre politique et religion, l'argumentation sur le second projet porte essentiellement sur (1) le processus décisionnel, (2) l'urbanisme et (3) la symbolique du quartier. Cette évolution du « il argumente » est due à une autre évolution : celle du « il peut ». En effet, la stratégie d'ouverture de la procédure de l'entrepreneur de la controverse à la présidente du comité de quartier lui permet d'être entendue tout au long du processus et désamorce ainsi les tensions et les arguments-sanctions *a posteriori*. Il n'y a donc plus d'effet de contournement. Une forme de cadrage est réintroduite entre les acteurs grâce à une adaptation particulière et informelle de la participation autour du processus décisionnel formel.

Dans le cas des projets éoliens, les *focus group* (Barbour, Kitzinger, 1999) montre, concernant le cas positif d'implantation, que les citoyens adoptent le même argument écologique. Ils citent les objectifs européens en matière d'énergie renouvelable, la nécessité d'adopter le concept d'énergie verte présentée comme un concept d'avenir et l'aspect esthétique agréable de l'objet. *A contrario*, les antagonistes ont tendance à mobiliser une multitude d'arguments puisant dans différents registres, parfois contradictoires. Ils parlent de dévalorisation immobilière, d'incidences paysagères, d'incidences sur la faune. Ils rebondissent ensuite sur le rapport coût/bénéfice de l'implantation, l'utilité et l'efficacité controversées de l'objet, les expériences défavorables de cas d'implantation connus et les comparaisons internationales. Deux manières d'exposer les arguments sont distinguées chez les citoyens « porte-parole » opposés au projet. Dans les communes d'Aubange et de Modave, ils mobilisent plusieurs registres sans que l'un prévale sur l'autre. À Ath, un seul registre est mobilisé, et ce, de manière redondante : l'implantation à cet endroit est inappropriée et d'autres arguments viennent s'y annexer. De même, notre analyse montre que, dans le troisième projet d'implantation étudié, un mouvement citoyen est discrédité à cause d'une argumentation trop agressive dirigée contre les autres acteurs du conflit d'implantation.

Il apparaît, enfin, que les groupes de citoyens ayant une argumentation plus générale concernant l'implantation de parc éolien, et donc moins ancrée dans des aspects locaux arrivent moins bien à intéresser les acteurs ayant un pouvoir de décision dans le processus. La crédibilité de leur démarche et de leurs arguments est mise en cause par les autorités communales.

Conclusion

Finalement, pour que le citoyen soit considéré comme « expert d'usage », au regard du processus décisionnel, il semble nécessaire de combiner plusieurs éléments, en dehors du fait qu'il

participe volontairement au processus. Le premier s'apparente à la maîtrise de son environnement, du fait qu'il est directement concerné par l'implantation. Cet indicateur est le plus couramment usité dans la littérature sur le sujet (Brunet, Delvenne, 2010). Le deuxième est la prise en compte de la connaissance de la part du citoyen du conflit ou du projet controversé, que ce soit par une formation organisée (prévue dans le processus décisionnel, prévue par l'autorité publique, par les acteurs du conflit, etc.) ou par une recherche personnelle qui peut mener le citoyen à développer une expertise proche d'une expertise scientifique. Le troisième élément mis en exergue par cette recherche est la professionnalisation du citoyen vis-à-vis du processus décisionnel de plus en plus complexe. Ce n'est donc pas parce que le citoyen participe au processus décisionnel qu'il peut *de facto* l'influencer. C'est davantage parce qu'il est capable de tenir compte du contexte dans lequel il (1) inscrit son action et développe ses ressources (en termes de réseau, acteurs stratégiques ou groupes de pression), (2) mobilise ses connaissances sur le dossier et, enfin, (3) tient un discours construit et argumenté, ancré dans une expérience locale et non pas des discours généralistes d'opposition. Cela se traduit par trois indicateurs identifiés *in fine* pour caractériser le citoyen « expert d'usage ». « Il peut » agir car il dispose des ressources nécessaires ; « il sait » agir car il maîtrise l'information relative au dossier ; et « il argumente » de manière cohérente par rapport à l'arène publique visée pour appuyer son action. Par ailleurs, aucun acteur ne remet en cause l'intérêt d'accorder un espace délibératif. L'introduction de nouvel espace de délibération – la réunion d'information préalable est, par exemple, une particularité wallonne, absente de la procédure flamande – tend au contraire à souligner l'importance de légitimer la décision de consulter l'avis du citoyen. La prise en compte effective de leurs arguments dépend, donc, des intérêts de l'autorité publique à agir en faveur ou en défaveur d'un projet. Elle dépend également du registre de la mobilisation citoyenne qui sera tantôt opposée à un projet dans son ensemble, tantôt opposée à l'un des aspects d'un projet, ne remettant pas *de facto* en question les intérêts, s'il en est, de l'autorité publique. Partant, le constat à retirer de cette contribution repose, d'une part, sur le fait que, si le citoyen vient, dans la procédure, légitimer le processus décisionnel, il n'en reste pas moins une action symbolique, à ce stade, assujettie aux intérêts particuliers de l'autorité publique à décider. D'autre part, cette recherche vient renforcer les constats préalablement établis par Chateauraynaud et Torny (1999) qui insistaient déjà sur ce point : pour que le lanceur d'alerte soit entendu, il doit passer par l'épreuve de la crédibilité. Le citoyen subit la même épreuve. Comme le montre notre analyse, lorsqu'il a une connaissance suffisante du dossier et du contexte, lorsqu'il est capable de s'appuyer sur ses ressources et lorsqu'il argumente conformément à l'arène dans laquelle il s'exprime, le citoyen devient une source crédible aux yeux des autres acteurs impliqués dans le processus.

Afin d'ouvrir le débat, il nous semble important à présent de sortir d'une réflexion répétée sur la légitimité du citoyen dans le processus décisionnel, pour se concentrer sur les épreuves par lesquelles le citoyen ordinaire passe pour développer son expertise et devenir crédible. Ce faisant, nous souhaitons apporter à la réflexion une piste de recherche sur les effets de la participation au départ d'un double constat : d'une part, l'apprentissage réciproque du citoyen et du décideur et, d'autre part, la construction d'une socialisation politique par apprentissage de la participation. D'un côté, l'apprentissage réciproque montre que le citoyen apprend du processus décisionnel puisqu'il prend la mesure de son action dans un champ particulier, des compétences nécessaires pour y intéragir et les contraintes associées au projet, au politique (dans un apprentissage du pouvoir) et à la politique (dans un apprentissage procédurale). De l'autre, le décideur prend la mesure de cette participation citoyenne dans le processus décisionnel – ce

dernier devenant de plus en plus crédible par la maîtrise de ses dossiers, de son environnement, de son action et son argumentation, sortant d'une vision d'un citoyen instrument de légitimation de la décision. Soulignons, enfin, que le décideur, par son profil et ses expériences précédentes d'échec ou de réussite de la participation citoyenne, est alors prépondérant pour une considération véritable de la crédibilité du citoyen.

Pour conclure, cet apprentissage réciproque nous donne alors à voir une double socialisation politique par apprentissage de la participation allant, d'une part, « vers une citoyenneté construite » et, d'autre part, « vers des décideurs et des administrateurs réceptifs ».

Bibliographie

Agence européenne des Droits fondamentaux, 2009, « Cartographie de la discrimination en Europe. Enquête de l'Union européenne sur les minorités et la discrimination (EU-MIDIS) », *Mémo*, http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/667-Memo-EU-MIDIS-09122009_fr.pdf (accès le 10 juillet 2013).

Baron C., 2003, « La gouvernance : débats autour d'un concept polysémique », *Droit et Société*, 54, p. 329-351.

Barbour S. R., Kitzinger J. (dir.), 1999, *Developping Focus Group Research : Politics, Theory and Practice*, London, Sage Publications.

Barthe Y., 1998, « Les déchets radioactifs à vie longue sont-ils gouvernables ? », *Annales des mines*, p. 63-70.

Brunet S., Delvenne P., 2010, « Politique et expertise d'usage en situation de haute incertitude scientifique : application de la méthodologie des Focus groups au risque électromagnétique », *Cahiers de Sciences politiques de l'ULg*, 17, <http://popups.ulg.ac.be/csp/document.php?id=472> (accès le 9 juillet 2013).

Chateauraynaud F., 2013, « La radicalité est-elle soluble dans l'argumentation ? La sociologie des controverses et l'endogénéisation de la critique sociale », *Séminaire – Pourquoi la controverse ? Définitions, enjeux et méthodes*, Université de Liège, Belgique, 17 avril 2013.

Chateauraynaud F., 2007, La contrainte argumentative. Les formes de l'argumentation entre cadres délibératifs et puissances d'expression politiques, *Revue européenne des sciences sociales*, XLV-136, p. 129-148.

Chateauraynaud F., Torny D., 1999, *Les sombres précurseurs. Une sociologie pragmatique de l'alerte et du risque*, Paris, Éditions de l'EHESS.

Fallon C., Parotte C., Rossignol N., 2011, « Acceptabilité locale des projets éoliens », *Rapport de Recherches du Spiral*, Liège, Belgique, <http://orbi.ulg.ac.be/handle/2268/108764> (accès le 7 juillet 2013).

Glaser G., Strauss A. L., 2010, *La découverte de la théorie ancrée. Stratégies pour la recherche qualitative*, Paris, Armand Colin.

Hajjat A., Mahommed M., 2011, « État des lieux de la recherche et discussion du concept d'islamophobie », *Séminaire EHESS – L'islamophobie en France : enjeux théoriques et méthodologiques*.

Hermet G., 2005, « La gouvernance serait-elle le nom de l'après-démocratie ? », in G. Hermet, A. Kazancigil, J.-F. Prud'homme, *La gouvernance : un concept et ses applications*, Paris, Karthala, p. 24-33.

- Hufty M., 2007, « La gouvernance est-elle un concept opérationnel ? Proposition pour un cadre analytique », *Fédéralisme-Régionalisme*, 7 (2), <http://popups.ulg.ac.be/federalisme/document.php?id=635> (accès le 20 juin 2013).
- Piet G., Brunet S., 2011, « Espace urbain et lieux de culte. Le projet de mosquée à Glain, “objet de négociation et de controverse” », *Cahiers de sciences politiques de l’ULg*, 20, <http://popups.ulg.ac.be/csp/document.php?id=516> (accès le 16 juillet 2013).
- Piet G., 2012, « Polémique sur le port du voile à l’école en Belgique : le voile comme argument “épiphénoménal” ? », in G. Grandjean, G. PIET, *Polémiques à l’école. Perspectives internationales sur le lien social*, coll. « Recherches », Paris, Armand Colin.
- Paye O., 2005, « La gouvernance. D’une notion polysémique à un concept politologique », *Études internationales*, 36 (1), p. 13-40.
- Saroglou V., Lamkaddem B., Van Pachterbeke M., Buxant C., 2009, « Host society’s dislike of the Islamic veil: The role of subtle prejudice, values, and religion », *International Journal of Intercultural Relations*, 33, p. 419-428, <http://www.uclouvain.be/cps/ucl/doc/psyreli/documents/2009.IJIR.Veil.pdf> (accès le 25 juin 2013).
- Sintomer Y., Blondiaux L., 2002, « L’impératif délibératif », *Politix*, 15 (57), p. 17-35.

Présentation des auteurs

- * Céline Parotte, Assistante-Doctorante, Spiral – Gouvernance et Société (<http://www.spiral.ulg.ac.be/>), Département de Science politique, Université de Liège, Celine.Parotte@ulg.ac.be.
- ** Grégory Piet, Boursier de Doctorat-ARC, Spiral – Gouvernance et Société (<http://www.spiral.ulg.ac.be/>), Département de Science politique, Université de Liège et Groupe de recherche interdisciplinaire Fructis-ARC (<http://www.fructis.ulg.ac.be/>), Université de Liège, Gregory.Piet@ulg.ac.be.
- *** Nicolas Rossignol, Doctorant, Spiral – Gouvernance et Société (<http://www.spiral.ulg.ac.be/>), Département de Science politique, Université de Liège et Centre de Recherches sur l’Énergie Nucléaire (SCK-CEN), n.rossignol@ulg.ac.be.